

VU Research Portal

De corrupte functionaris, zijn omkoper, en hun relatie
de Graaf, G.

published in
Justitiële Verkenningen
2005

document version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)
de Graaf, G. (2005). De corrupte functionaris, zijn omkoper, en hun relatie. *Justitiële Verkenningen*, 7(5), 49-63.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:
vuresearchportal.ub@vu.nl

De corrupte functionaris, zijn omkoper en hun relatie

*G. de Graaf**

Veel onderzoek naar corruptie is gericht op de vraag hoe omvangrijk het probleem is. Minder aandacht is er voor de aard en achtergronden van corruptie. In dit artikel staat de corrupte overheidsfunctionaris zelf centraal. Wat valt er te zeggen over zijn of haar profiel, en wat over de relatie met de omkoper?

Om meer over de corrupte functionaris in zijn of haar omgeving te weten te komen is gekozen voor casestudieonderzoek, een onderzoeksstrategie die inhoudt dat een naar tijd en plaats afgebakend deel van de sociale werkelijkheid relatief intensief en weinig reducerend wordt beschreven en geanalyseerd (Huberts en De Vries, 1995, p. 60). Casestudies bieden het voordeel van aandacht voor de vele details van het bestudeerde fenomeen en de mogelijkheid aandacht te besteden aan de context (De Graaf, 2006) waarin het zich voordoet.

Voor dit artikel zijn in totaal tien corruptiegevallen bestudeerd. Er is met andere woorden sprake van een 'multiple case study research design'. De focus ligt daarbij op het begrijpen van de dynamiek van elke casus, met als doel te achterhalen wat op gekozen onderwerpen de verschillen en overeenkomsten inhouden (Eisenhardt, 1989; Yin, 1989; Herriott en Firestone, 1983). Er is gezocht naar de aan- of afwezigheid van gekozen aspecten en kenmerken van de corrupte functionaris en zijn of haar relatie met de omkoper(s).

Omdat we over de aard van corruptie nog maar weinig weten, is het kennisdoel van de vergelijkende gevalstudie vooral exploratief. Daarbij mag nooit uit het oog worden verloren dat het in dit artikel

* De auteur maakt als post-doc deel uit van de Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur van de afdeling Bestuur en Organisatie van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam (zie www.fsw.vu.nl/integriteit). Het artikel is gebaseerd op en maakt gebruik van met name onderzoek dat uitgebreid is beschreven in De Graaf en Huberts (2005), een boekhoofdstuk in Huberts en Nelen (2005). Zie dit boek voor een overzicht van de *state of the art* van onze kennis over de aard van corruptie. Dat boek is het resultaat van onderzoek dat is verricht in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie.

gaat om een beeld op basis van de cases, om het patroon dat zich vanuit dat materiaal aandient; een profiel. Dat wil uiteraard niet zeggen dat elke corruptiecasus in Nederland aan dit profiel voldoet. Het is wezenlijk dat de beperkingen voor ogen gehouden worden. In dit artikel wordt een ambtenaar of politicus in het openbaar bestuur als 'corrupt' beschouwd, indien hij of zij betrokken is bij het verschaffen, vragen of verkrijgen van private gunsten of beloften met het oog op wat de betrokkene in functie deed, doet of zal doen. Dat doen of nalaten gebeurt met het oog op het belang van een derde partij.

Populatie en selectie cases

De selectie van cases is een belangrijk onderdeel van casestudie-onderzoek. Aselect kiezen uit het totale aantal corruptiegevallen in Nederland is niet mogelijk. Die 'populatie' is onbekend en moeilijk te kennen. Voor dit onderzoek is de keuze gevallen op de corruptiezaken die op landelijk niveau in aanmerking zijn gekomen voor onderzoek door de Rijksrecherche, via de Coördinatiecommissie Rijksrecherche (CCR).

Wanneer een hoofdofficier of officier van justitie ergens in het land geconfronteerd wordt met een enigszins serieuze corruptiezaak, ligt het voor de hand dat die zaak aan de CCR wordt voorgelegd. De CCR bestaat uit een daartoe aangewezen procureur-generaal, de hoofdofficier van justitie van het Landelijk Parket en de directeur Rijksrecherche. De CCR wordt bijgestaan door de landelijk coördinerend officier van justitie. De commissie moet bepalen of onafhankelijk en deskundig onderzoek geboden is, cq. of de Rijksrecherche wordt ingezet en voor hoe lang (waarvoor de inzetcriteria een handvat vormen en corruptie heeft daarbinnen prioriteit). Al met al is de conclusie gerechtvaardigd dat het huidige stelsel inhoudt dat alle enigszins belangrijke bestuurlijke en ambtelijke corruptiezaken worden voorgelegd aan de CCR. In die zin gaat het bij de CCR-zaken om 'het neusje van de zalm' van bekend geworden Nederlandse corruptiezaken. Aangezien de hier bestudeerde cases een selectie zijn uit deze zaken, betekent dat dus ook dat dit onderzoek zich richt op het profiel van corruptie van bekendgeworden corruptiezaken. Voor de selectie van de te bestuderen cases heb ik allereerst alle onderzoeken van de Rijksrecherche over de periode 2000-2003

geïnterviewd waarbij wellicht sprake was van corruptie (dertig dossiers). Uiteindelijk bleken tien cases, tien corrupte functionarissen, relevant voor het onderzoek.¹

Bij de tien functionarissen ging het om twee vrouwen en acht mannen, van verschillende leeftijden. Eén zaak speelde op een ambassade (in West-Europa), de andere zaken in vijf verschillende provincies. Daarvan zijn de dossiers bij de Rijksrecherche bestudeerd. Met name de verslagen van de verhoren van de verdachten en getuigen bleken een belangrijke bron van informatie voor dit onderzoek. Ook werden andere bronnen bij deze dossierstudie betrokken, zoals krantenberichten en verslagen van de zaak en gerechtelijke uitspraken. Verder zijn over elke zaak medewerkers van de Rijksrecherche geïnterviewd.

Daarnaast zijn zeven expertinterviews gehouden.² Deze interviews hadden tot doel informatie te verzamelen over de achtergronden – in de ogen van de respondenten – van corruptiegevallen in Nederland. Ook zijn uit het casestudieonderzoek voortvloeiende ideeën en hypothesen aan geïnterviewden voorgehouden om daarop bij de analyse van de cases te kunnen reflecteren.

Het onderzoek betreft de volgende tien functionarissen of ‘cases’:

- medewerker Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND);
- medewerker IND (beslismedewerker);
- politiemans (rechercheur B, in de rang van brigadier van politie);
- politiemans (rechercheassistent);
- gemeenteambtenaar (directeur sector Ruimte);
- ambtenaar Rijkswaterstaat (hoofd realisatie werken);
- ambtenaar Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Orde en Milieubeheer (medewerker Rijksgebouwendienst);
- ambassade in het buitenland (consulaire afdeling);
- twee wethouders.

¹ Voor meer details over de selectie van cases, zie De Graaf en Huberts (2005).

² Het betrof een interview met een advocaat die veelvuldig van corruptie verdachte ambtenaren heeft verdedigd, twee journalisten die veelvuldig over corruptie hebben geschreven, een criminoloog die ervaring heeft met onderzoek naar corruptie in Nederland, een medewerker van een commercieel adviesbureau met veel ervaring in onderzoek naar integriteitsschendingen in organisaties, een klokkenluider en een medewerker van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat die nauw bij de parlementaire enquête bouwrijverheid was betrokken.

Een profiel van de corrupte functionaris

Motieven

Wat betreft de motieven van de corrupte functionarissen valt op dat in twee gevallen de corruptie gebeurde vanwege de liefde voor of vriendschap met de 'externe actor'. In de corruptiezaken waarin het ging om visa's, paspoorten en/of verblijfsvergunningen, noemden de betrapte ambtenaren ook als motieven het 'helpen van de medemens' en 'onvrede met politieke beslissingen' ('humanitaire motieven').

In één geval speelde de liefde en een beetje de 'humaniteit'. Zoals een Rijksrechercheur het in dit geval in een interview uitdrukte: 'Ambtenaar X heeft het uit liefde gedaan en misschien nog een beetje uit humanitaire overwegingen. Ze heeft gewoon een verkeerde vriend getroffen die haar van alles beloofde, zoals een huwelijk dat er nooit van gekomen is. Voor de corrupte handelingen was niet geld, maar alleen liefde de tegenprestatie, als je dat tenminste zo kan noemen.'

In de acht andere gevallen speelde 'materieel gewin' een rol. Wel moet daar meteen aan worden toegevoegd dat de materiële baten in de gevallen die buiten de bouwwereld spelen, vaak (zeer) gering zijn. In vijf gevallen speelden er naast geld ook andere motieven mee. Meestal ging het om de combinatie met 'status' en het 'indruk willen maken' op de directe omgeving. Eén casus biedt daarvan een mooi voorbeeld, waarin geld het mogelijk maakte om indruk te maken op vrienden. Een ambtenaar, schaal 10, had tekenbevoegdheid voor het besluit tot opdrachtverstrekking, de keuze voor de aannemer en het goedkeuren van het uiteindelijk geleverde werk. Hij gebruikte die bevoegdheden om binnen twee jaar tijd de staat voor zo'n 1,3 miljoen euro op te lichten. Over een andere functionaris werd gezegd: 'Ambtenaar X was dubbel in zijn omgang met vrienden. Hij was erg gedreven en wilde graag indruk maken op anderen. Hierin werd hij ook niet geremd door zijn leidinggevenden. Men liet hem begaan. Hij was gewoon erg naïef en het streelde zijn ego als hij werd geprezen. En toen hij eenmaal verboden informatie had doorgespeeld naar vrienden, om indruk te maken, werd hij chantabel en was het helemaal moeilijk te stoppen.'

Wat daarnaast opvalt is dat alle gevallen met (financiële) steekpenningen mannelijke verdachten kennen. In de twee zaken met

vrouwelijke verdachten waren er geen indicaties van financieel gewin. In één geval is een vrouw de fout in gegaan uit liefde en kostte de relatie de functionaris veel geld (in plaats van dat het financieel iets opleverde). In het andere geval ging het om een (gratis) dienst voor een goede vriendin.

De bevindingen met betrekking tot het corruptiedelict sluiten aan bij wat al voor meer vormen van criminaliteit is vastgesteld. Het is niet louter het materiële gewin dat aan het handelen van de omgekochte ten grondslag ligt. Liefde en vriendschappen en vooral status en indruk maken spelen aanvullend een belangrijke rol. Een bewuste afweging van financieel gewin versus de pakkans en straf wordt vooraf meestal niet gemaakt.

Karakter en persoon

Hoewel het ondoenlijk is om de persoonlijkheid van iemand in een notendop te vangen, is in de dossiers wel uitdrukkelijk gezocht naar typeringen van de persoonlijkheden van de tien van corruptie verdachte functionarissen. Het is vanzelfsprekend lastig uit deze typeringen gemeenschappelijkheden af te leiden. Desalniettemin valt op dat in zeven dossiers een sterke en dominante persoonlijkheid naar voren komt. In twee gevallen om wat minder sterke persoonlijkheden die graag indruk maken en gevoelig zijn voor status. Een afwijkend geval lijkt de eerste functionaris in de bovenstaande opsomming te zijn: iemand die binnen een nieuwe liefdesrelatie volgens haar omgeving 'totaal veranderde'. Deze casus wijkt in veel opzichten af van de andere.

Vaak worden de corrupte functionarissen omschreven als 'snelle en goede praters' en 'harde werkers' die hun omgeving gemakkelijk meekrijgen. Andere steekwoorden zijn: communicatief, heel direct, flamboyant, open, met flair. Binnen de eigen organisatie opereren ze vaak nogal solistisch; ze krijgen veel vrijheid van handelen. Het zijn ook types waar intern in de organisatie altijd een beroep op kan worden gedaan omdat ze het imago hebben dingen 'voor elkaar te krijgen'. Ze geven vaker dan anderen als antwoord: 'dat regel ik voor je'. Een typerende uitspraak uit één van de dossiers: 'Ambtenaar X was goud waard voor het team. Hij had zeer veel contacten en wist rap hoe zaken in elkaar zaten.'

De van corruptie verdachte functionarissen regelen nogal eens

zaken buiten geldende procedures om. Zo zoeken ze de grenzen op van hun beslissingsbevoegdheid. Overigens is opvallend dat vaak bij de verdediging wel weer de formele bevoegdheden erbij worden gehaald, om aan te geven dat de corruptie niet plaats kan hebben gevonden 'omdat het niet binnen mijn bevoegdheid lag om dat te doen'.

Achteraf blijken er in de organisaties waarin zich het corruptiegeval voordeed vrijwel altijd interne signalen te zijn geweest dat er iets niet in de haak was. In één geval is een ambtenaar geschorst geweest wegens integriteitsschendingen, maar krijgt deze door een nieuwe leidinggevende, mede vanwege productiedruk in de organisatie, toch belangrijke nieuwe takenbevoegdheden, zonder een goede controle. Een voorbeeld uit een verhoor in een dossier: 'Ik hoorde dat de jongen van de Vreemdelingenpolitie aan mijn collega vertelde dat ze verbaasd waren dat X nog in onze dienst was. Dat men bij de Vreemdelingenpolitie sprak over de vele positieve onterechte beslissingen van X, inzake machtigingen tot voorlopig verblijf in Nederland. Uit het gesprek merkte ik dat de Vreemdelingenpolitie dit had gemeld via de officiële kanalen bij onze organisatie, en er niet meer van had gehoord.'

In enkele gevallen geven collega's achteraf in politieverhoren aan wel vermoedens met andere collega's te hebben besproken, maar toch niet naar de leidinggevende te zijn gestapt omdat het uiteindelijk als oncollegiaal wordt gezien. Uit een politieverhoor van een medewerker van een verdachte: 'Wel vond ik het vreemd en heb daar vervolgens een andere collega over aangesproken. Ik zei hem dat wij daar misschien wel wat aan moesten doen, omdat wij anders misschien zelf wel iets fout deden. Hij was het toen niet met me eens en zei mij dat het de verantwoording van ambtenaar X zelf was. Hierna heb ik niets meer gedaan. Ik merk hierbij op dat drie andere toen aanwezige collegae, te weten ..., dat ook hebben gezien. Ook zij zeiden dat het de verantwoordelijkheid van X zelf was.'

Een ander voorbeeld betreft een ambtenaar die veelvuldig op zijn mobiel wordt gebeld op het werk. De collega's vinden het vreemd, helemaal omdat bij binnenkomst op de kamer de gesprekken soms abrupt ophouden, maar uiteindelijk wordt de ambtenaar er niet op aangesproken: 'Zijn mobiele telefoon ging vaak over op het werk waarin hij in een voor de rest onverstaanbare taal sprak. X vertelde dat zijn telefoon aanstond voor zijn bijbaan en voor eventuele calamiteiten in zijn familie. Iedereen dacht daar het zijne van, maar X

werd er nooit op aangesproken. Iedereen wist het, tot de unitmanager aan toe.'

Een Rijksrechercheur stelde: 'We horen vaak bij onderzoek in een zaak van collega's van de verdachte: "het verbaast me niks."'

Wat verder opvalt is dat corrupte functionarissen zeker niet de slechtste functionarissen in termen van efficiëntie en effectiviteit worden gevonden.

Het type medewerker dat zich niet beperkt tot het deskundig en neutraal uitvoeren van beleid maar beleidsvrijheid en resultaatgerichtheid voorop zet, past bij veranderingen in de richting van een meer 'bedrijfsmatige overheid' (met managementstijlen en -instrumenten die aan de marktsector zijn ontleend). In de wetenschappelijke literatuur wordt wel gesteld dat meer bedrijfsmatigheid een risico inhoudt wat betreft bestuurlijke corruptie en andere integriteitsschendingen.³ In het licht hiervan is het interessant dat blijkt dat de vlotte resultaatgerichte manager nogal eens voorkomt bij de hier bestudeerde corruptiegevallen.

Relatie tussen omkoper en omgekochte

Wat typeert de relatie tussen 'omkoper' en de 'omgekochte' in de tien onderzochte cases? De relatie tussen de omkoper en de omgekochte is in de bestudeerde gevallen vaak van langere duur. In negen van de tien cases is sprake van een langdurige relatie tussen de omkoper en omgekochte en in één geval beschreven geval gaat het om een kortstondig contact.⁴ Verder valt op dat de corruptie in negen van de tien gevallen niet tot één corrupte daad beperkt blijft (ook niet wanneer het chantage-element geen rol speelt). Kennelijk is het zo dat als eenmaal een bepaalde drempel 'succesvol' is genomen, het ook zonder mogelijke chantage gemakkelijk(er) of vanzelfsprekender wordt opnieuw corruptie te plegen. Bij de meeste gevallen van corruptie die in dit onderzoek zijn bestudeerd, is er

³ Bijvoorbeeld: Bovens, 1996; Frederickson, 1997; Wittmer, 2000; Jacobs, 1992; Gregory, 1999.

⁴ In één van de gevallen verschaftte een ambassadefunctionaris vele visa, op ontorechte gronden. Het gaat hier dus om een grote deelnemerskring. Echter, de aanvragers waren allen gelieerd aan de partner van de functionaris. Het motief lijkt in dit geval ook niet het geld maar de liefde voor die partner te zijn. Omdat er echter duidelijk meerdere omkopers zijn, die zich bewust waren van het wederrechtelijk verkrijgen van een visum, is er hier voor gekozen deze case bij een 'grotere deelnemerskring' in te delen.

sprake van een glijdende schaal, de 'slippery slope'. Eerst moet een drempel overwonnen worden door de ambtsdrager. Daarna blijkt het moeilijk te zijn om te stoppen met corruptie. In één van de hier onderzochte cases legt de Rijksrecherche de verdachte ook letterlijk het beeld voor van een ambtenaar die stap voor stap steeds verder afglijdt. De verdachte herkent zichzelf in dit beeld.

Om de relatie verder te typeren, gebruik ik de volgende driedeling: situationele corruptie, netwerkcorruptie en intieme corruptie (zie tabel 1).

Tabel 1: Typologie van corruptierelaties omkoper-ambtsdrager⁵

	Stabiliteit gering: corruptie bij vluchtige interactie	Stabiliteit hoog: corruptie deel van duurzame relatie (structureel)
Corruptie als afwijkend gedrag (geïsoleerde corruptie)	situationele corruptie (incidentele geïsoleerde corruptie) (1 geval)	intieme corruptie (duurzame geïsoleerde corruptie) (6 gevallen)
Corruptie als de norm (systematische corruptie)	dagelijkse corruptie (systematische geïsoleerde corruptie)	netwerkcorruptie (duurzame systematische corruptie) (3 gevallen)

Van de tien gevallen zijn er geen die in tabel 1 onder dagelijkse corruptie vallen te plaatsen, waarbij de stabiliteit van de corrupte relaties gering is en de graad van institutionalisering hoog (corruptie als norm). Deze vorm van corruptie kan zich alleen voordoen in een alledaagse en openlijke praktijk. We zouden kunnen denken aan een douanier die geld eist om iemand het land binnen te laten. Deze vorm van openlijke corruptie doet zich in Nederland niet of nauwelijks voor. In de Engelstalige literatuur wordt deze vorm van corruptie wel met 'petty corruption' aangeduid. In het algemeen wordt aangenomen dat petty corruption in Westerse landen nauwelijks voorkomt.

5 De dimensies en terminologie zijn gebaseerd op Höffling (2002, p. 78).

Situationele corruptie

Bij situationele corruptie gaat het om corruptie die zich kenmerkt door een geringe graad van institutionalisering van de corruptie en een geringe stabiliteit van de relatie. Deze vorm van corruptie laat zich typeren door het risico dat is verbonden aan het initiatief nemen tot corruptie. Het gaat immers om afwijkend gedrag in de sociale omgeving waarin corruptie voorgesteld wordt, zonder dat er vertrouwen is binnen de corrupte relatie.

In één van de tien gevallen was er sprake van veelvuldige vluchtige interacties zonder dat een meer structurele relatie tussen omkoper en omgekochte bestond. Het ging hier om een beslismedewerker van de IND die tegen betaling schijnhuwelijken regelde en op onterechte gronden verblijfsvergunningen verleende. Het is niet helemaal duidelijk of deze ambtsdrager steeds door de omkopers benaderd is om steekpenningen te accepteren of dat hij ook zelf heeft 'aangeboden' positief te beslissen mits aan bepaalde 'voorwaarden' zou zijn voldaan. Waarschijnlijk ging het om een wisselwerking. Op het moment dat een medewerker in bepaalde kringen bekend staat als iemand die oneigenlijk te beïnvloeden is, zal dat gemakkelijk bredere bekendheid krijgen en zal die medewerker met het oog daarop benaderd worden.

Het feit dat de IND-casus louter vluchtige relaties kent, heeft natuurlijk te maken met het type tegenprestatie (verblijfsvergunning) dat door de omkoper wordt verwacht. Anders dan bij bijvoorbeeld een ambtenaar die beslist welke aannemer een bouwopdracht krijgt, hebben de omkopers die een verblijfsvergunning willen geen belang bij duurzaamheid. Iemand die eenmaal een verblijfsvergunning heeft, heeft geen behoefte om de corrupte relatie te institutionaliseren. In alle gevallen waarin de omkoper wel belang had bij een vaste relatie, is die relatie ook totstandgekomen.

Netwerkkorruptie

Drie van de onderzochte corrupte ambtsdragers maken deel uit van 'corrupte netwerken'. Daarbij gaat het om een vorm van corruptie met twee kenmerken (Höffling, 2002). Ten eerste gaat het om duurzame relaties tussen de omkoper en de omgekochte waarin beide partijen elkaar kunnen 'vertrouwen'. Ten tweede is het 'verband van relaties' van belang. Het gaat om sociale systemen of verbanden

waarbinnen corruptie is geaccepteerd en wordt verontschuldigd, en vaak zelfs wordt verwacht of geëist (Dohmen, 1996). Als een ambtsdrager uit zo'n netwerk stapt en een opvolger krijgt, zal het sociale subsysteem zijn best doen de nieuwe ambtsdrager in te voegen in het netwerk, als het ware in het netwerk te socialiseren. Dit zagen we bijvoorbeeld in de bouwfraudeaffaire (Dohmen en Verlaan, 2004). Er bestaan binnen corrupte netwerken vaak ook vormen van sancties voor personen die niet mee wensen te werken.⁶ Aangezien binnen zo'n netwerk corrupte praktijken geaccepteerd en verontschuldigd worden, hoeven ze binnen het netwerk niet altijd geheimgehouden te worden.

Bij de drie gevallen van netwerkcorruptie uit het onderzoek gaat het om de bouwwereld. Steeds gaat het om netwerken waarin (soms grote) bedragen aan steekpenningen worden uitbetaald maar tevens sprake is van een algemene cultuur van smeren en fêteren van de corrupte ambtsdragers. De omkopers zijn in die gevallen vertegenwoordigers van private ondernemingen, met name aannemers. De conclusies van de commissie enquête bouwnijverheid gaan met name over corruptiezaken die in dit soort corrupte netwerken zijn te plaatsen. De corrupte ambtsdragers zijn altijd de – vaak hoger geplaatste – ambtsdragers die beslissingen ten aanzien van aanbestedingen en bouwprojecten kunnen beïnvloeden.

Wat opvalt wat betreft de ruil van prestatie en tegenprestatie is dat er bijna nooit sprake is van een gift waarvoor direct een expliciete tegenprestatie wordt verwacht. Zo'n één-op-éénrelatie lijkt niet alleen te ontbreken in de drie gevallen waarin omkoper en omgekochte in een netwerk zijn verbonden, maar in vrijwel elk van de tien cases van dit onderzoek.⁷ Het klassieke beeld van corruptie is de ambtenaar die met zijn ene hand een envelop met steekpenningen aanneemt en met zijn andere een (op verkeerde gronden beïnvloed) besluit ondertekent. Zo blijkt het dus niet te werken. Een klokkenluider typeert de ruilrelatie als volgt (citaat uit de bestudeerde archieven): 'Met meneer X was een gentleman's agreement. Hij mocht op kosten van ons allerlei leuke dingen doen

6 Vergelijk het verhaal van klokkenluider Zinhagel (Schiphol tunnel) in *Zand erover* van Meeus en Schoorl (2002) of de chantage en geweldsbedreigingen in Amsterdam zoals beschreven in *Chaos aan de Amstel* (Verlaan, 1999).

7 Overigens hangt dit uiteraard wel af van de specifieke ambtelijke dienst waar we het over hebben. In het geval van de IND ging het bijvoorbeeld vaak om een verblijfsvergunning, wat wel een duidelijke tegenprestatie is.

en onuitgesproken was het de bedoeling dat meneer X hierdoor voor ons gunstige beslissingen zou nemen. Ik heb nooit dat soort dingen concreet met hem afgesproken.'

Een dergelijke onuitgesproken overeenkomst maakt het dus ook moeilijk definieerbaar waarin de tegenprestatie zit. Vanouds speelt dat de justitie ook parten bij het bewijzen van omkopingsdelicten, het oorzakelijke verband tussen gift, dienst of belofte en wat de functionaris in bediening doet of nalaat.⁸

De recente wetswijziging van artikel 363 van het Wetboek van Strafrecht maakt het gemakkelijker voor de Officier van Justitie om tot vervolging over te gaan. De functionaris moet redelijkerwijs kunnen vermoeden dat de gift, dienst of belofte wordt verkregen met het oog op een tegenprestatie.

Intieme corruptie

Bij intieme corruptie gaat het om corruptie die een geringe graad van institutionalisering en een hoge stabiliteit van de corrupte relatie combineert; corruptie is onderdeel van een duurzame relatie, binnen een bredere sociale omgeving waarin dit niet wordt geaccepteerd. Er is ook geen sprake van een netwerk. Als een corrupte functionaris al meerdere omkopers heeft, kennen ze elkaar niet, of weten althans niets van elkaars onoorbare praktijken. Het kenmerk van dit type corruptie is vertrouwelijkheid binnen de eigen relatie en afscherming naar buiten toe. We zullen zo zien dat het vertrouwen op verschillende zaken kan zijn gebaseerd.

Er was één casus waarbij het om een langdurige (vriendschaps)-relatie tussen de omkoper en omgekochte ging, maar de corruptie betrof (vermoedelijk) een éénmalig verzoek van de 'omkoper'.

Omkoper staat hier tussen aanhalingstekens omdat hier, voor zover bekend, geen steekpenningen zijn betaald (de zaak is geseponeerd). Binnen de vriendschapsrelatie deed zich opeens de situatie voor dat de functionaris zich voor haar vriendin in kon zetten. En dit heeft ze ook gedaan. Dezelfde vriendin heeft, voor zover bekend, daarna geen beroep meer gedaan op de functionaris. De uitzondering ten opzichte van de andere cases zit er dus in dat er weliswaar sprake is van een structurele duurzame relatie tussen beiden, maar dat zich hier geen structurele *corrupte* relatie heeft ontwikkeld. De tegen-

8 Zie bijvoorbeeld Van der Lugt (1992) en Nelen en Nieuwendijk (2003).

prestatie was eenmalig en het betrof een zeer kleine deelnemerskring (één persoon dus).

Het is moeilijk te zeggen wie het initiatief heeft gehad bij het tot stand brengen van de overige meer structurele corrupte relaties, juist omdat het omkopen gebeurt binnen de langdurige relatie. In sommige gevallen ging het initiatief duidelijk uit van de ambtsdrager, in andere van de omkoper, maar in de meeste gevallen was het onduidelijk. Tegen de twee van corruptie verdachte wethouders uit dit onderzoek, waarvan het zeer aannemelijk is dat ze een langdurige relatie hadden met één of meerdere omkopers, bestonden ook ernstige vermoedens dat er actief werd gevraagd om steekpenningen wanneer ze een burger konden helpen aan een bijzondere vergunning of beschikking.⁹ In deze gevallen ging het om een kleinere gemeente met een wethouder die al langere tijd in functie was, dominant was in het bestuur van de gemeente, en gedurende een langere tijd met succes steekpenningen heeft ontvangen (in welke vorm dan ook). Dan lijkt de stap naar het zelf vragen om steekpenningen gemakkelijker te nemen.

Het vertrouwen in de relaties van 'intieme corruptie' kan op verschillende zaken gebaseerd zijn. De affectieve component in de relatie kan daarvoor de basis vormen, zoals seksuele relaties, liefde en vriendschap, ook de familieband. Al deze vormen kwam ik tegen in de bestudeerde cases. Maar een omkoper kan er bijvoorbeeld ook op vertrouwen dat de omgekochte blijft meewerken omdat deze chantabel is geworden, bijvoorbeeld door bordeelbezoek. Stoppen is dan moeilijk. Ook dat is aangetroffen in de tien cases.

Vriendschap en vertrouwen lijken ertoe te doen, maar uit het onderzoek wordt ook duidelijk dat met affectiviteit kan worden 'gespeeld'. In enkele dossiers wordt door voormalige collega's en in een interview wordt door een onderzoeker signaleerd dat de omkoper de functionaris alleen maar 'gebruikte' en er dus geen sprake van een hechte vriendschap zou zijn: 'Het waren zijn vrienden in de zin dat hij geen andere vrienden had, maar hij ging er niet mee stappen of zo, of mee op vakantie. Hij had ze leren kennen via het werk. En nu heeft hij er geen contacten meer mee. Je kunt je dus afvragen hoe goed die vriendschappen waren.'

We hebben ook geprobeerd uit de dossiers en de interviews op te maken hoe het contact tussen de omkoper en omgekochte tijdens

⁹ In één van deze gevallen achtte de rechter dit bewezen.

(en na) de corruptieaffaire was. Het lijkt erop dat er in acht van de tien cases na het onderzoek geen of nauwelijks contact meer tussen de twee partijen is.

Tot slot

Wat uit het materiaal opvalt, is toch wel de vanzelfsprekendheid van de hechtheid van de band tussen corrupte functionarissen en hun omkopers. Veel cases laten zien dat het in het openbaar bestuur in Nederland heel normaal wordt gevonden dat er hechte relaties met belanghebbenden worden onderhouden. Een geïnterviewde merkte op dat waar er bij de politie duidelijke regels zijn over de omgang met externe partijen, zoals het in privé-tijd omgaan met criminelen, er voor hogere ambtenaren vrijwel geen regels bestaan. En dat, bijvoorbeeld, het regelmatig golfen, binnen en buiten de diensttijd, met aannemers door ambtenaren die beslissen over aanbestedingen vaak niet als een probleem wordt ervaren: het is 'natuurlijk belangrijk dat er goede contacten met externe partijen worden onderhouden' (zie ook Van den Heuvel, 1998). Onduidelijk is of dat beeld van de verstrengeling tussen overheid en bedrijfsleven in Nederland algemeen is en of ons land daarin verschilt van andere landen. Mocht dat zo zijn, dan zou de aard van corruptie in Nederland daarmee te maken kunnen hebben. Het zogenoemde 'poldermodel' houdt per slot in dat de relaties tussen het openbaar bestuur en de marktsector hecht en gericht op consensus en samenwerking zijn. Daar zouden nadelen uit voort kunnen vloeien die met belangenverstrengeling en corruptie te maken hebben ('corruptie in de polder'), zoals Van den Heuvel, Quaadvlieg e.a. (2002) dat eerder suggereerden.

Referenties

- | | |
|--|---|
| <p>Bovens, M.A.P.
 <i>De integriteit van de bedrijfsmatige overheid</i>
 In: Bovens, M.A.P., A. Hemerijck (red.), <i>Het verhaal van de moraal; een empirisch</i></p> | <p><i>onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen,</i>
 Amsterdam, Boom, 1996
 Dohmen, J.
 <i>De vriendenrepubliek</i>
 Nijmegen, Sun, 1996</p> |
|--|---|

- Dohmen, J. en J. Verlaan**
De bouwbeerput
Amsterdam/Rotterdam,
Prometheus, 2004
- Eisenhardt, K.M.**
Building theories from case study research
Academy of management review, 14e jrg., nr. 4, 1989, p. 532-550
- Frederickson, H.G.**
The spirit of public administration
San Francisco, Jossey-Bass, 1997
- Graaf, G. de**
Causes of corruption; towards a contextual theory of corruption
International journal of public administration, 2006
- Graaf, G. de en L. Huberts**
Nieuw onderzoek naar de aard van corruptie
In: Huberts, L.W.J.C. en J.M. Nelen (red.), *Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur*
Utrecht, Lemma, 2005
- Gregory, R.J.**
Social capital theory and administrative reform; maintaining ethical probity in public service
Public administration review, 59e jrg., nr. 1, 1997, p. 63-76
- Herriott, R.E., W.A. Firestone**
Multisite qualitative policy research; optimizing description and generalizability
Educational researcher, 12e jrg., 1983, p. 14-19
- Heuvel, G.A.A.J. van den**
Collusie tussen overheid en bedrijf; een vergeten hoofdstuk uit de organisatiecriminologie
Maastricht, Universiteit Maastricht, 1998 (oratie)
- Heuvel, G.A.A.J. van den, H.M.J. Quaadvlieg e.a.**
De maat van het onregelmatige; een rapport over aard en omvang van de onregelmatigheden in de bouwnijverheid
In: *Parlementaire enquête Bouwnijverheid, De Bouw uit de Schaduw 4, Bijlage 2. Aard en Omvang van de Onregelmatigheden in de Bouwnijverheid*
Den Haag, Sdu, 2002
- Höffling, Chr.**
Korruption als soziale Beziehung
Opladen, Leske + Budrich, 2002
- Huberts, L.W.J.C., J.M. Nelen (red.)**
Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur; omvang, aard en afdoening
Utrecht, Lemma, 2005
- Jacobs, J.**
Systems of survival; a dialogue on the moral foundations of politics and commerce
London, Holder & Stoughton, 1992
- Lugt, B.W.M. van der**
Justitie; opsporing en vervolging van corruptie
In: Huberts, L.W.J.C. (red.) *Bestuurlijke corruptie in Nederland*, Arnhem, Gouda Quint, 1992

Meeus, J., J. Schoorl

*Zand ervover; de wereld van de
bouwfraude*

Amsterdam, Meulenhoff/
De Volkskrant, 2002

Nelen, H., A. Nieuwendijk

*Geen ABC; analyse van rijks-
rechercheonderzoeken naar
ambtelijke en bestuurlijke
corruptie*

Den Haag, Boom Juridische
uitgevers, 2003

Verlaan, J.

Chaos aan de Amstel

Nijmegen, Sun, 1999

Wittmer, D.

*Individual moral develop-
ment; an empirical exploration
of public and private sector
differences*

Public integrity, 2e jrg., 2000,
p. 181-194

Yin, R.K.

Case study research

Newbury Park, Sage
Publications, 1989